

# 看護政策教育における シティズンシップ導入の検討

勝 田 美 穂

はじめに

1. 本稿の目的
2. 本稿の方法
3. 本稿の構成

第 1 章 看護政策教育の枠組み

- 1-1 保健師助産師看護学校養成所指定規則
- 1-2 「大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会 最終報告」
- 1-3 「看護学教育モデル・コア・カリキュラム」
- 1-4 「看護学士課程教育におけるコアコンピテンシーと卒業時到達目標」
- 1-5 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 看護学分野」

第 2 章 看護政策教育の現状等

- 2-1 看護政策への関心
- 2-2 看護政策教育の実態

第 3 章 政策教育におけるコンピテンシー

- 3-1 政策とは
- 3-2 政策教育におけるシティズンシップ

第 4 章 看護政策教育の問題

- 4-1 公共政策学教育からの示唆
- 4-2 看護政策教育の問題

終わりに

## はじめに

### 1. 本稿の目的

看護人材の育成に関して、文部科学省では「大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会」を組織し学士教育の内容を検討している。その最終報告（2011年3月）で学士課程においてコアとなる看護実践能力について、「看護専門職としての価値と専門性を発展させる能力」を修得させる目的で、「看護政策」を教育内容として挙げた（39頁）。これに続いて同検討会が2017年に出した「看護学教育モデル・コア・カリキュラム」では「社会から求められる看護の役割の拡大」のなかで、「看護職の活動の歴史・法的基盤」を理解させることを求めている（16頁）。

最終報告で出された看護政策を教育内容とする方向性はモデル・コア・カリキュラムに反映されたと考えられるが、看護政策として何を教えるかについて共通認識はなく、それが制度の理解

に留まるものでよいのかという問題意識が、看護政策を教授する者や看護環境の質を向上させたいと制度づくりに努める者の間にある。

看護の質を高めるためには制度の改善が不可欠であり、看護師自身が看護政策に関心を持ち、必要であれば改善のために提言するなど制度設計に係ることが必要であるが、看護職を対象とした調査からは、看護政策全般に対して関心の弱さが把握されている（久常他（2003））。大学で政策関係の科目を開講している大学が少ない現状を前提として、興味・関心を高めるための方策が検討されているものの（田川他（2013））、実態や経験を踏まえた範囲の提言に留まっている。看護人材育成の基礎となる学士教育において看護政策として何を教えるのかについて、もっと議論が必要であろう。

看護政策をカリキュラムに取り入れる大学も一定数あり、その教育内容を分析した先行研究からは、法と制度、政治と政策、看護活動と政策、日本経済の概要等といったキーワードが抽出されており、看護政策として教授されている内容は政治や経済の領域に係るものであることが明らかにされているが（北爪他（2014））、実態分析を目的としたもので、看護政策教育のあるべき姿を論じるものではない。

本稿は、社会科学における政策教育の蓄積を踏まえながら、演繹的に看護政策教育の内容を検討する。特に政策教育で必須となっているシティズンシップ教育導入の必要性に焦点を当てる。

なお、看護人材の育成は専門学校、短期大学等でも行われているが、1992年に施行された「看護婦等の人材確保の促進に関する法律」（2001年に看護師等と名称改正、2002年施行、以下人確法とする）とこれに基づく基本指針の大臣告示は、看護師の育成機関として看護系大学を方向づけた。以降、急速に学士課程が整備され、人確法施行以前の1992年度までに設立された四年制大学は11校に留まっていたが、2018年度には263校に増加した。こうした状況を受けて本稿では学士教育を検討の対象としている。

「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 看護分野」（2017）では看護学の固有の特性として「関連学問領域とのつながり」が挙げられており（6頁）、学士教育の普及に対応して幅広い学びの内容を充実させつつある。とはいえ看護職の社会科学への関心は弱く、看護政策の教育が望ましいとされながら、政策的な視点で自らの業務を見直させるような仕組みが確立されているわけではない。社会科学では、政治学や公共政策の領域で政策とは何か、それをどのように教授すべきかについて蓄積があり、本稿は看護と社会との関連に視座をおき、社会科学の蓄積を看護教育に取り入れるための整理を行うことを目的とする。本稿は看護に限らず技術者教育にどのように社会的な要素を取り入れていくのかを考えるための整理の意味をもつ。

## 2. 本稿の方法

政策という言葉は人事政策、経営政策といったように私的組織のなかで方針、戦略といった意味で使う場合もある。特に看護の分野では医療を提供する組織の経営、人事管理等を論じるのに

政策という言葉が使われることがあり、看護管理という独自の領域を形成している。しかし、前節で見たようにここでの看護政策は社会との関係を基盤に置くものである。

日本公共政策学会では「学士課程教育における公共政策学分野の参照基準」（公共政策教育の基準に関する検討会（2015））を公示している。看護政策教育のキーワードとして挙げられていたものが政治や経済、法学といった社会科学の主要な領域に係るものであったことから、学際的な性質をもつ公共政策教育の参照基準をベースに、公共政策学、政治学等における政策教育に係る蓄積に基づき、現状で取り組まれている看護政策教育に不足している要素を抽出する。特に政策教育で必須となっているシティズンシップ導入の必要性に焦点を当てる。

### 3. 本稿の構成

本稿の構成は次のとおりである。看護政策教育の前提となる看護教育の枠組みを確認した後、看護政策教育の現状を既往研究によって把握し、社会科学の領域から政策教育を通して涵養されるコンピテンシーの要素を抽出し、現行の看護政策教育の問題を明らかにする。

- 第1章 看護政策教育の枠組み
- 第2章 看護政策教育の現状
- 第3章 政策教育におけるコンピテンシー
- 第4章 看護政策教育の問題

## 第1章 看護政策教育の枠組み

上のような目的を果たすために、まず現行の看護教育のなかで看護政策がどのように位置づけられているのか把握する。看護師育成に係る枠組みを、省令上の規定、所管省庁における検討会の報告、大学関係者から提言された基準、学術機関から示された基準の順に見ていく。

### 1-1 保健師助産師看護学校養成所指定規則

看護教育の内容は保健師助産師看護師法に基づく保健師助産師看護学校養成所指定規則に定められており、1951年に規則が制定されて以降、教育課程に関しては4回の改正が行われている。本規則に基づき、大学、短期大学、専門学校等、看護師養成に係る機関の教育内容が決められている。

ここでは、看護師三年課程カリキュラムの変化から社会との関わりを意識させる内容を見ていく。カリキュラムに社会科学系の内容が見られるようになったのは、1989年の第二次改正からである。この改正ではゆとりと弾力的運用が可能なカリキュラムが採用されることとなり、基礎教

育科目として社会科学2科目60時間を設定できるほか、専門基礎科目として「社会福祉」30時間、「関係法規」30時間が設定できるようになった。

人確法施行後にあたる1996年の第三次改正では、実技だけでなく講義や演習を奨励する形になった。1単位を45時間の学習内容を含むものとし、講義・演習・実習を適切に組み合わせることで創意工夫のある授業を展開できるようにした。社会との関わりを意識させる内容を見ると、「社会保障制度と生活者の健康」6単位がある。

2009年の第四次改正は今日の看護教育の基盤となっている。第三次改正で基礎分野にあった「人間と人間生活の理解」が「人間と生活・社会の理解」に変わったほか、専門基礎分野において「健康支援と社会保障制度」6単位が置かれている。現行のカリキュラムはある程度弾力的な運用が可能となっているが、社会と看護を意識させるような内容はあまりなく、基礎分野のなかで選択的に行われるか、専門基礎分野に位置付けられた社会保障を接点とするかになっている。

## 1-2 「大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会 最終報告」

「大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会 最終報告」（大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会（2011））は、看護師の養成機関として四年制大学が急速に広まっている状況のなかで、大学における人材養成の在り方を提言したものである（以下、最終報告）。

「学士課程における看護系人材養成の特徴」（2頁）を、「あらゆる利用者に対し、責任を持って看護ケアを実施していく能力を有する」看護師を養成するため、「専門的な知識・技術の教育に留まらず、批判的思考力や創造性の涵養、研究能力の育成」とし、技術教育の範疇に留まらない看護教育の在り方を方向づけた。

この内容を「学士課程版看護実践能力と到達目標」から見えていくと、ケア環境整備の一環として、「社会の動向を踏まえて看護を創造するための基礎となる能力」が挙げられた。具体的には、「わが国の疾病構造の変遷や課題、医療対策の動向と疾病対策、医療保健福祉サービスについての経済的・政策的課題を含めた成り立ちについての理解を深め、さらには看護の国際的動向に関心を寄せて、看護の役割や課題について理解できる能力」（28頁）とした。教育の内容として「看護行政と看護制度」等を挙げ、学習成果として「社会政策や看護政策が看護の発展に影響を及ぼしてきたことを説明できる」「看護職の発展の方向性について自分なりの意見を持つことができる」等としており、広く社会に目を向けて看護を考えることが求められている。

また、「看護専門職としての価値と専門性を発展させる能力」を看護実践能力とし、「看護専門職の専門性を発展させていく重要性について説明できる」ことを到達目標としながら、教育内容として「看護政策」等を挙げた。「社会政策や看護政策が看護学の発展に影響を及ぼしてきたことについて理解できる」ことを学習成果とする。自ら政策提言するところまでは求めないものの、看護を政策と関連づけて考える視点を明確にしている。

ここでは、患者のケア環境の整備や職能の地位向上といった観点から政策的な視点が位置づけ

られていた。批判的思考や創造性といったビジョンを掲げるなど、これまでの看護教育の内容からかなり踏み込んだという印象を受ける内容が示されている。

### 1-3 「看護学教育モデル・コア・カリキュラム」

「看護学教育モデル・コア・カリキュラム」（大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会（2017）、以下、コア・カリキュラム）は、前節で見た最終報告の内容を具体化するもので、学士課程における看護学教育の水準の維持向上に資するため、看護実践能力と到達目標を具体化した学修目標を提示している。

「看護職の活動の歴史・法的基盤」として、「社会から求められる看護職の役割、責任を検討する基盤として看護の歴史を学ぶ」（16頁）ことを通じて、「医療・看護の歴史、法的基盤を理解」「看護職の役割や活動の変遷、それに影響する事柄を理解」できることを学修目標としている。

また、「社会における看護職の役割と責任」（21頁）として、「看護職の法的位置付けについて学ぶ」とする。「看護職を規定する法律や関連法規」「看護職と連携する主な職種の法について説明できる」ことを学修目標とする。

看護を広く社会に位置付けること、また、看護を支える法的基盤、制度の存在に目を向け、それを説明できる力をつけることが目標になっている。最終報告で出された方向性を具体化するのがモデル・コア・カリキュラムであるが、看護を支える社会的な要素をより具体的に示したものとなっている。

### 1-4 「看護学士課程教育におけるコアコンピテンシーと卒業時到達目標」

「看護学士課程教育におけるコアコンピテンシーと卒業時到達目標」（一般社団法人 日本看護系大学協議会（2018））は、急速に看護の学士教育が拡大を見せる中で、その充実・発展を図るために、学士教育に携わる立場から最終報告の内容を発展的に改良するものである。

このなかでは看護学士課程において培う能力として「社会の動向と科学技術の発展を踏まえて看護を創造するための基礎となる能力」（36頁）が挙げられている。具体的には、「社会の動向を把握した上で、変動する社会のなかで新たな看護を創っていく能力」（39頁）であり、「一つひとつの看護実践を超えて、看護を社会との関わりのなかで捉え、あるべき看護について自己の考えを発展させていくことができるように、学生を励まし導いていく」（42頁）なかで培われ、「将来、看護を専門職として改革していくことのできる潜在的な能力を育むように関わる」とされる。「このような能力は教養教育によって広い視野や改革していく視野などを養い、看護専門科目によって育成していくことが可能」となるものである。

また、これらの能力の前提となる学士力についても触れ（7頁）、中央教育審議会の答申「学士課程教育の構築に向けて」（中央教育審議会大学分科会制度・教育部会（2008））の内容を引きつつ、

「学士力」とは、学士課程の各専攻分野を通じて培う力であり、教養を身に付けた市民として行動できる能力である」（7頁）ことを確認した。

ここでは、最終報告やコア・カリキュラムの内容を実際の教育活動を視野に入れつつ具体化し、教育方法についても触れている。社会との係りを意識することから始め、理解に留まらず、自分の考えをもつことが目標とされている。

## 1-5 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 看護学分野」

「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 看護学分野」（日本学術会議 健康・生活科学委員会 看護学学科会（2017））は、看護教育に係る大学関係者が策定したものである。冒頭、看護学の定義を挙げているが、「個人だけではなく家族や集団、地域の状態もその人の健康な生活においては重要な要素となるため、健康維持に向けて、このような集団レベルへの働きかけが必要となる」とし、「制度構築や政策提言なども看護学がアプローチする範疇として重要である」（2頁）と、制度構築や政策提言も看護学の対象であると明確にした。

こうした学問領域の定義づけは医療系では看護学独自のものである。日本学術会議の「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準」（以下、参照基準）は2018年12月現在、31分野で作成・公表されている。既に基準が策定されているほかの医療系分野には、医学分野、歯学分野、薬学分野があるが、制度構築や政策提言を明確に位置付ける記述はない。医学ではキャリアパスについて触れた個所で医療行政、医療経済行政など社会医学の知識や経験を活かした分野での活動を想定し（日本学術会議 基礎医学委員会・臨床医学委員会・健康・生活科学委員会 合同 医学分野の参照基準検討分科会（2017）、19頁）、歯学では口腔を通じた健康と社会の関係を研究する社会歯学への言及があり（日本学術会議 歯学委員会 歯学教育分科会（2017）、2頁）、薬学では医薬品・医療機器の開発と供給（日本学術会議 薬学委員会 薬学教育分科会（2017）、8頁）、公衆衛生行政に関する知識の修得（21頁）など、どの分野にも政策や行政との接点が記述されているが、看護学のように定義のなかに置くというような位置づけにはなっていない。

さらに見ると、看護の特性として四点を挙げている。政策教育に係るものとしては「関連学問領域とのつながり」があり（日本学術会議 健康・生活科学委員会 看護学学科会、6頁）、「多くの学問領域の影響を受けながらそれらを看護の方法論に融合させている」とする。次に「社会における看護の役割と看護学」があり、「学問と職業が密接に結び」つき「生活の様々な場面で人々の健康問題に関与する」特徴があったとした。看護のもつ学際的な性質が確認される。

なお、どの分野の参照基準においても共通に、「分野別の定義・特性」などとともに「市民性の涵養をめぐる専門教育と教養教育との関わり」が検討され、学士教育と社会との接点が意識されている。市民性の涵養を通じて期待されるのは、「看護学を修めた一市民として、地域生活においてどのように人々の健康に貢献できるかを考え、生活環境や生活習慣の改善など、健康づくりに

向けた活動に積極的に参画すること」である。こうした看護人材を育成するための教養教育については、「看護学は関連諸科学の知を固有の学問的使命の中に融合させ、独自の学問としてそのアイデンティティを形成し発展してきた。看護学の学問基盤の形成には一般教養として諸科学を学ぶこと、関連諸科学の知に開かれた看護学の在り方が重要となる」（17頁）と、ほかの学問領域の履修の意義を明らかにしている。

以上、看護政策教育の枠組みを五つの観点から見てきた。学術的には、看護学が関連諸領域の上に成り立つ学際的な学問であるとされ、制度構築や政策提言も固有の領域であるとされている。この学際的であるという性質は教育面に生かされ、基礎教育、専門教育の両面から社会との接点が意識されている。

看護を支える法的基盤や制度というだけでなく、看護政策自体が教授の内容となっている。制度の理解だけでなく、制度について考え自分なりの考えをもつ、さらには批判的思考や創造性といった文言もみられる。特に看護教育に携わる立場からは看護をつくるという視点が意識されている。一方、中教審答申では学士教育の目的として「21世紀型市民の育成」が掲げられ（中央教育審議会（2008）、1頁）、看護を含め各分野でこうした考え方が取り入れられているが、医療系のどの分野においても教養教育、専門教育を通じて具体的にどのように取り入れていくのかについては明確でない。

こうした枠組みは実際どのように看護政策教育に生かされているのだろうか。次章で現状を見てみたい。

## 第2章 看護政策教育の現状等

ここまで看護政策教育を行う前提となる、法律や行政の枠組み、教育、研究に係る当事者から提言された質の充実を図るための目標や基準について見てきた。とはいえ、看護の学士教育が急速に量的な拡大をみせるなか、どうやって質の充実を図っていくか、内容や方法を含めて議論され実践が進められている。ここでは、看護政策への関心を踏まえることで看護政策教育の必要性を確認したうえで、看護政策教育の現状について先行研究を通じて把握を行う。

### 2-1 看護政策への関心

前章に見たように、看護学においては制度構築や政策提言が固有の対象とされていたが、看護職において医療や看護政策への関心は高いのだろうか。

看護職の医療・看護政策に対する関心を明らかにした既往の研究（久常他（2003））では、回答者の約8割が医療・看護政策に関心をもっているものの、決定過程への関心は約6割に減少することがわかっている。この調査は看護職が医療界最大の職業集団でありながら、政策や政治に

関心が弱い、あるいは医療政策に強い影響力を発揮できなかったとされてきたことを踏まえ、政策への関心を強化するなどの方策を検討することを目的として行われた。調査を通じて政策への関心は学習経験のある者の方が高いなどの知見が得られ、それに対応した関心を高めるための方策が提言されている。

ここでの調査結果を取りだして、看護職の政策への関心が高いか低いかは他の職業集団との比較が無いため一概には言えない。本調査ではほかに、選挙の際の投票行動について、看護政策を考慮しているかどうかといった政治的な影響力の測定につながる設問項目もあり、看護政策に拘らず投票する傾向がわかる。これについても、業界団体全般に集票力が落ちていることを考えれば、必ずしも看護職に固有の問題と言い切れない。

しかし、特定看護師制度の創設や准看護師制度の廃止などに関して、他の職業集団と利害の対立があるなか実現できず、政治的な影響力に一定の限界があることが言われてきた。職業集団相互に政策への関心を比較した調査は管見の限り把握できなかったため、政治参加の方法の一つである選挙における投票行動を見てみたい。職業集団の政治力を見るのに、ほかの集団との比較がしやすい指標として、参議院議員選挙の比例代表区の得票数がある。

看護職として就業している人数は、2016年12月末日付で1,660,071人（厚生労働省医政局看護課）である。ほかの医療職としては、医師319,480人、歯科医師104,533人、薬剤師301,323人（以上、厚生労働省政策統括官付参事官付保健統計室）となっており、看護職がほかの医療職と比較して圧倒的な数を誇る職業集団であることがわかる。

だが、2016年夏の参議院議員選挙における自民党の比例代表区の得票数を見ると、日本看護連盟が推す高階恵美子候補の得票数が177,810票で党内11位となる一方、日本医師連盟が推す自見英子候補は210,562票で9位であった。さらに遡ると、2013年夏の同選挙では、日本看護連盟が推す石田昌宏候補は201,109票で党内11位であるが、日本歯科医師連盟が推す石井みどり候補は294,148票で4位、日本医師会が推す羽生田俊候補は249,818票で6位であった。母数の多いはずの看護職がほかの医療職に大きく水をあけられる結果となっている。

得票数には候補者の属人的な要素もあり、これらの結果は一定の傾向を示すものであるが、他の医療職との比較では職業的属性が必ずしも投票行動に結びついていない状況が示唆される。

## 2-2 看護政策教育の実態

こうした状況を受けて、質の高い看護を提供するために臨床の場と政策を結び付け、政策形成に目を向けさせる看護政策教育の必要性が認識されているのであるが、実際、学士教育において看護政策はどのように教授されているのであろうか。

既往の調査から看護政策に関する学部教育の実態を見ると（田中他（2005））、政策関係の科目を開講している大学が少ない（調査回答校75校のうち11大学）ことがまず目につく。さらに、看護政策科目をどのように展開すべきかについてモデルとなるものがほとんどない状況、教授す

る人材の不足なども明らかにされた。看護政策教育の必要性への理解はあるが、国家試験に対応するための専門科目と実技科目の履修が優先され、政策関連の科目の優先度が低くなる状況を前提としつつ、いくつかの大学が看護政策科目を取り入れていることがわかる一方、現状では講義の名称や内容が担当者の考え方一つに寄らざるを得ない状況がある。この調査では、科目責任者に対するインタビューを通じて三つの大学における科目展開の内容の紹介があるが、資料を教員が独自に作成するなど「看護政策科目をどのように展開すべきかについてはモデルとなるものがほとんどない状況」(25頁)が指摘されている。対象となった三つの大学ではレポートやディスカッションを取り入れ、能動的な講義展開になっていたが、看護政策教育として教育内容を一般化していくには検討すべき課題が多い。さらに、政策関係の科目を開講している11大学のなかで看護職によって教授されているのは6校であり、教える人材の不足も課題とされた。

また、この研究のもとになった報告書では(社団法人 日本看護協会(2002))米国についても同様の手法でカリキュラムの分析を行っている。ここからは、日米ともに看護政策に関連した科目の設置が多くないことがわかる一方、大きく違う点として、日本では講義の内容が政策決定過程にはたらきかけるまでには展開されていないことが明らかにされた(同480頁)。さらに、米国の看護大学協会の報告では、看護師の役割を完全に果たしていくための必要事項の一つとして「政治的、法的プロセスへの参加」という項目が挙げられていること、「学士レベルの教育でも一般教育として社会科学について強い基盤を形成しなければならない」と述べていることなどが示されている。これを日本看護系大学協議会会長・学部長会の提言と比較し、米国と日本の学士教育の達成目標の違いとして指摘された。

これらの研究から若干年数が経っているが、比較的最近の研究としては、看護管理、看護政策を統合した「看護政策管理学」の確立を主張する立場から、看護系大学のシラバスを網羅的に分析したものがある(北爪他(2014))。この研究は看護管理と看護政策の統合を目指しており、看護政策だけに関心を置くものではないが、先行研究が限られる中で参照したい。

ここで提唱される「看護政策管理学」は、「看護を提供する場のシステムを創造し、整備するために必要な要素を研究する学問領域としての看護管理、看護政策を統合した」とされる。これを構成するキーワードとして挙げられた20のなかには看護管理を受けた「組織」「経済(経営)」「安全管理(リスクマネジメント)」などがあり、看護を提供する私的な空間との関係が伺われる一方、「政治(政策)」「行政」「制度」「社会保障」などといった社会につながるキーワードも設定されている。そのうえで、これらのキーワードをもとに看護系大学のシラバスを分析して看護政策管理学を構成する要素を抽出している。

ここから看護政策教育に係るものを挙げると「法と制度の運用」「政治と政策の概要」「看護活動と政策」などがある。それぞれのカテゴリに連なるサブカテゴリは法と制度の運用については「法の制度としくみ」「法と制度の関係」、政治と政策の概要については「政治のしくみや働き」「政策のしくみや働き」、看護活動と政策については「看護の政策過程」「看護活動と行政」となっている。

以上、先行研究からは現在実施されている看護政策教育として、法律や制度の仕組みや看護活

動との関係についての理解に重点が置かれていることが示唆される。前章でみた看護政策教育の枠組みでは、政策立案や決定過程への参画やそれを促すシティズンシップに係る要素は基盤としてあるが、前面には掲げられていなかった。実態としても制度や仕組みに係る一定の理解を進めることを軸にした教育活動が行われていることがわかる。

## 第3章 政策教育におけるコンピテンシー

ここまで看護政策教育の枠組みとそれに基づく看護政策教育の現状を見てきた。看護政策は看護教育のなかで必ずしも優先順位が高いものではなく、何をどのように教えるのかについては、担当者に拠らざるをえない状況がわかった。一方、社会科学における政策教育は一定の蓄積がされつつある。ここでは、政策とは何かを確認しながら、政策教育を通じて育成が目指されているコンピテンシーを学術機関からの提言を基に整理する。なお、ここでのコンピテンシーとは、人材育成の分野で使われる能力や行動特性という一般的な意味である。

### 3-1 政策とは

政策とは何かについて、社会科学ではどのように規定しているのだろうか。行政学、公共政策学、政治学における文献をいくつか見てみたい。

行政学の教科書的な文献では、「政策」の章で政府の政策を取り上げ、「政府の方針・方策・構想・計画などを総称する概念」（西尾・村松（1995），40頁）としたうえで、政策を「政府がその環境諸条件またはその行政サービスの対象集団の行動になんらかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」とし、政策と施策、事業計画との異同を論じている。本著は行政学の文献であり、政府の活動に注目するのは当然としても、政策を論じるのにあえて「政府の政策」として取り上げるのは、それ以外の主体による政策があることに含みを残す。一方、政策と施策、事業の別を論じる意図としては、政策には既存の活動を「見直す」あるいは「新たな変更」を加えるという刷新や建設的な側面を強調し、施策や事業計画は既定の活動案としていることがある。政策のもつ創造的な側面が強調される。

次に公共政策学における捉え方を見てみたい。公共政策学会が設立された初期には、公共性とは、政策とは、公共政策研究とはといった研究の前提となる概念や方法について活発な議論が行われてきた。このなかの一つとして公共政策学会の年報に掲載された論文では（真山（1999））、政策を「問題解決のための基本方針と、その方針に沿って採用される解決手段の体系」とした場合、私人や民間組織がそれぞれの直面している問題を解決するために策定する方針や採用する手段が含まれることと対比させ、公共政策を定義している。公共政策は「社会の公的な問題に関して策定され、社会に対して広く適用される政策であり、不特定多数ないしは多くの人々（組織・集団）が直接、間接の影響を受けるような政策」とした。この場合、公共政策という概念は、本稿の序

章に述べた看護政策における政策が社会との関係に基盤を置くという捉え方と同義になる。そのうえで、典型的な公共政策として、「政府（国と地方自治体の双方を含む）が策定し実施している政策」を挙げ、これを「政府政策」としつつ、民間企業やさらには非政府組織（NGO）・民間非営利組織（NPO）などの決定や行動が社会に与える影響力に鑑み、これも「典型的な公共政策と考えるべきである」という立場をとる。とはいえ、「政府以外のこれらの主体が生み出す政策を公共政策として把握することは、比較的最近」ともした。

公共政策の主体として政府以外のものに注目する立場を早くからとっていたものとして松下（1991）がある。政治学の領域で統治の主体に係る議論のなかで論じられた。政策を「問題解決の手法」（同 10 頁）と捉えたうえで、解決すべき問題と直面する個人を政策主体とした。このうえで、個人の解決能力を超える問題領域における政府の役割を認めながら、それを支える市民合意を重視し、市民の信託により政府政策が成立するという関係性を明確にした。この政府政策を支える市民の同意、信託という考え方は松下が強く主張するところであり、政府活動に正統性を与える法構造や主体のあり方に及ぶ規範的な理論を展開した（松下（1975, 1971 等））。財政制約や人口変動を主因として小さな政府に向けた改革が進む今日にあって、松下の提唱する「市民自治」の理念は、政策主体としての市民の役割に大きく可能性を広げるものとなった。

以上、社会科学における位置づけを見てきたが、政策とは狭義には問題解決の手法であり主に政府の役割を想定しつつも、政府に信託をした市民の役割に正統性をもつことが確かめられる。この政策主体の議論に社会科学は関心を寄せてきた。また、政策には建設的、創造的、新規性といった側面があることがわかるが、法教育、政治教育と言わずにあえて政策教育という言葉を使った場合、既存の制度や基盤、構造を理解することに加えた能動的な意味が付与されているものと考えることができる。

### 3 - 2 政策教育におけるシティズンシップ

看護政策における政策は私的領域のものでなく、看護環境の改善に向けた社会における制度構築、政策提言の指向をもつものと捉えられる。この点で、看護政策も公共政策の一つの領域として位置付けることができ、公共政策教育のコンピテンシーの捉え方や手法の導入は妥当である。とはいえ、現在行われている看護政策教育では、法律や制度の仕組みや看護活動との関係についての理解に重点が置かれていること、政策決定過程へのはたらきかけに至るまでは展開されていないことなどが明らかにされた。政策教育のなかで法律や制度の理解を進めるのは当然としても、後者のような参加や参画、担い手意識の醸成について、社会科学ではどのように扱っているのだろうか。学術機関により策定された大学教育に係る参照基準を、シティズンシップに係る項目を中心に見てみたい。

政治学分野の参照基準では政治学の役割を「よりよいシティズンシップ（市民としてのあり方、すなわち市民として備えるべき徳目や、政治社会における市民の制度的な位置づけ）を成立させ

ることである」(日本学術会議 政治学委員会 政治学分野の参照基準検討分科会 (2014), 7頁) としつつ, また獲得すべき能力としても「政治学を学ぶことを通じて獲得できる能力のうち, 最も基礎的なものであり, 最も広く共有されるべきものは, よりよい市民として政治に関わるための能力である」(11頁) とした。シティズンシップは政治学教育における中核的な要素として位置付けられている。

公共政策学分野の参照基準でも「公共政策学教育を通じた市民性(シティズンシップ)の涵養が必要とされていることは, 一般的に認識されている」(日本公共政策学会 公共政策教育の基準に関する検討会 (2015), 3頁) とし, 公共政策学の大きな特徴として「それ自体の改良や未来の理想に向けての活動を含める」(6頁) としている。また, 「政府だけが公共問題の解決活動を独占的に行うのではなく, 市民や民間も共に担い手になるという市民の責務や役割を明らかにし, その自覚を促す教育を目指す」(9頁) とする。

公共政策学教育の参照基準は, 政策主体を広く捉える政策主体の議論を具現化するものとなっており, 主体性や活動といった要素が重視されていることがわかる。

また, 職業教育との関係では, 公共政策学教育は「良き市民としての基礎となる政策知識・技術の運用能力の涵養を目指す」としながら, こうした教育が提供する基礎的性質は「職業生活において専門職業人として活躍するためにも」貴重であるとする(9頁)。公共政策学教育が目指すものは, 直接政策を扱う職業につくか否かに係らず, 政策知識や技術の運用能力という点で, 職業人として必要なものであるという認識が示された。

公共政策学教育の市民教育一般との関連について, 基準を策定した立場から論じた別稿がある(新川 (2015))。このなかで, 先に挙げた中教審答申で学士課程教育の目的であるとされた21世紀型市民の育成に関して, 公共政策学教育を通じて「可能であるし必要とされている」(66頁) とする。専門教育としての公共政策学教育の体系化について, 一般的に通用する基準が定められているわけではないとしつつも, 「教養教育としての公共政策学教育が市民教育として一定程度の標準的な内容を持ちうる可能性が高い」としており, この点で公共政策学教育の内容や手法を看護政策教育に取り入れる意味がある。

## 第4章 看護政策教育の問題

前章では, 社会科学における政策の議論を見て, その主体が政府以外にも広く捉えられていることを確認したうえで, 政策教育の枠組みを見てきた。政策教育において, シティズンシップの涵養が前提となり, 公共政策学教育が職業人に対して必要なものであると同時に市民教育として一般化される内容をもつことがわかったが, ここから獲得されるコンピテンシーはどのようなものなのだろうか。公共政策学教育の参照基準の内容を見ながら, 看護政策教育に還元されるものを検討したい。

#### 4-1 公共政策学教育からの示唆

公共政策学教育の参照基準からコンピテンシーに係る部分として、目的とミッションの内容を整理する。これは四つの柱からなるが、このうち専門職業人としての素養に係るものと、公共政策学の研究の発展・高度化に係るものを除く、二つについて見てみたい。

第一の柱として、教育目的の共通基盤を確認しておく、次の4点が挙げられる（日本公共政策学会「公共政策学教育の基準に関する検討研究会」（2015）、8頁）。

(1) 社会問題の解決、公共的諸課題への対応としての政策を考える力を習得する（政策的思考方法）

(2) 政策的に考えるための知識、技術、態度を身につける（政策研究の基礎知識）

(3) 政策分野のうち特定の政策領域や研究手法についての専門性を持つ（政策得意分野づくり）

(4) 政策課題対応にはチームビルディングやリーダーシップ、コーディネート能力、それらの基礎となるコミュニケーション力を重視する（政策基礎としての社会人基礎力）である。

(3) が看護に係るものであるとして、(1) (4) が能力として育成されるべきものであり、(2) が(1) (4) を培うために必要な要素であると考えられる。

第二の柱として、「公共政策学教育による政治活動、社会経済活動への理解と関係の構築」（同8頁）があり、4点を挙げている。「(1) 市民の政策能力の向上、(2) 市民と政府部門との関係再構築、(3) 社会や経済の政策、制度の理解と応用、(4) 多様な価値への寛容性とパブリックマインドの醸成」である。

「(1) 市民の政策能力の向上」については、具体的に「政策問題への市民的なアプローチの方法、政策形成への関与、影響力行使の能力を発揮するための基礎知識や基礎的技術の習得」といった知識と共に、「公共政策学が市民性教育において特に重視しなければならないのは、公共問題への対応は一義的に政府が所管するという形式的理解ではなく本来的には市民の問題であり市民が主体となってかかわる領域だという意識の醸成」だとする。

「(2) 市民と政府部門との関係再構築」（9頁）は、「公共政策問題には政府がもっぱら対処するところがあると認識しつつ、同時に政府だけが公共問題の解決活動を独占的に行うのではなく、市民や民間も共に担い手になるという市民の責務や役割を明らかにし、その自覚を促す」ことである。

「(3) 社会や経済の政策、制度の理解と応用」は、市民生活に係る産業経済の活動への理解を促すものである。

「(4) 多様な価値への寛容性とパブリックマインドの醸成」は、市民教育としての位置づけを確認するもので、多様な価値への寛容度を高めるための相互理解を基盤に市民的公共心を発揮する知識と技術を具備させるものとする。

(3) が政策の知識に係るものであるとして、他はシティズンシップに係るものであり、社会経

済活動と関係を築くうえでの市民精神のあり様が教育の柱になっていることがわかる。

## 4 - 2 看護政策教育の問題

看護師の育成機関として四年制大学が急速に広がり、看護の対象となる人と健康を包括的に理解する力をもった看護師の育成が目指されている。生物学的な理解の上立った看護技術の修得は必須としても、さらに急速な医療の進歩に対応した専門性、疾病構造の変化に対応した環境因子への理解など、看護に求められるものは複雑化・多様化を免れない。これに対応するために専門科目が増加の一途を辿り、看護の当事者からは、十分な実習時間を確保できないなどの問題が挙げられている（日本看護協会ホームページ「看護系大学の現状と課題 [http://www.nurse.or.jp/nursing/4th\\_year/pdf/document.pdf](http://www.nurse.or.jp/nursing/4th_year/pdf/document.pdf), 2019年4月16日アクセス）。これらの要請に応えるために、学士教育のカリキュラムは決してゆとりのあるものとは言えない。

人権法施行前後から、看護教育に社会科学の内容を盛り込むような枠組みが設定されており、その目指すところは批判的な思考力や創造性といった領域まで射程に入る。しかし、現実には扱う教育機関の数は広がりにつれ、内容的にも制度や仕組みに係る理解が中心となっている。モデルとなる教育内容の基準がなく、担当者の考え方一つに拠らなければならぬ状況もあった。

政策教育が、制度の刷新や改変といった政策の展開能力の育成、政策の担い手であるという当事者意識の醸成までを含めた教育であることは社会科学の分野では明確にされているが、看護政策教育ではこの部分は前面に出てきていない。診療報酬や配置基準の例を挙げるまでもなく、看護の実施は制度の影響を強く受けるが、看護職における制度構築への関心が弱いことは先に見たとおりである。社会的な視野に立ち看護の問題を考える思考習慣の涵養が必要である。

看護に影響を与える思想を歴史的に見れば、禁欲主義からロマン主義、実用主義、ヒューマニズムへと変化してきたが（見藤他（2017）、38-40頁）、今日でも看護職に白衣の天使に象徴される無私の精神を求める指向がないわけではない。患者とのコミュニケーションに関して傾聴を心がけたり、女性が多く集団のなかでの協調を求められることが多く自己の考えを前面に出すことを避けがちな職業集団の特性があり、自己を強く主張したり変革を求める思考訓練の機会が限られるという状況も想定される。

とはいえ、時代の変化に対応して看護教育の内容も変わってきている。看護政策教育が正課として推奨される中で、制度理解に留まることなく、制度構築の必要性やそのための働きを行う主体であるという自らの役割を自覚する、シティズンシップの視点を踏まえたものであることが望ましい。

## 終わりに

ここまで看護政策教育の枠組みを省庁の規定や学術機関からの提言等から確認した。カリキュラムのなかに看護に係る専門科目だけでなく、社会的な要素が盛り込まれていること、看護学の

範疇として制度構築や政策提言も含まれており、この点はほかの医療系の学問にはないことなどが把握された。とはいえ、看護職の政策への関心はほかの職業集団との比較のうえで高いとはいえない。また、現在行われている教育活動では、政策立案や決定過程への参画といった要素が前面には出てきていない。社会科学における政策の議論のなかでは、政策の主体を政府に限定することなく広く捉えている。これを受けて政治学や公共政策学の教育目標では、政策の立案や実現を支えるシティズンシップの涵養が基本に置かれていた。看護政策も社会との関係性のなかで問題を解決する指向性をもつ以上、公共政策の一分野なのであるが、現状では主体の要素は大きく取り上げられていない。看護教育のなかで看護政策の優先順位は低く、限られた時間のなかで法律や制度の理解を促すことで手一杯な状況も推察されるが、本稿を通じて政策教育の根幹にはシティズンシップがあることを確認しておきたい。

なお、看護という分野の特性に対応したコンピテンシーの抽出、専門教育を優先せざるをえない現行のカリキュラムの制約のなかでの政策教育の展開、具体的な方法の検討などについては、残された課題としたい。本稿は科学研究費（「看護基礎教育の政策教育プログラム開発研究—コンピテンシー明確化と教育内容の検討—」18K10160 代表：野村陽子）の助成による研究成果の一部であり、引き続き検討を行う。

〔参考文献〕

- 一般社団法人 日本看護系大学協議会（2018）「看護学士課程教育におけるコアコンピテンシーと卒業時到達目標」。
- 井部俊子監修，中西睦子監修・編集（2018）『看護管理学習テキスト 第2版 第7巻 看護制度・政策論 2018年度刷』日本看護協会出版会。
- 北爪明子，巴山玉連，加藤栄子（2014）「看護基礎教育課程における「看護政策管理学」の構成要素の検討」『群馬県立県民健康科学大学紀要』第9巻，77-89頁。
- 窪田好男（2009）「公共政策学の特性に応じた教育主体の必要性」『京都府立大学学術報告（公共政策）』第1号，45-62頁。
- 見藤隆子，石田昌宏，大串正樹，北浦暁子，伊勢田睦子（2017）『看護職者のための政策過程入門第2版』日本看護協会出版会。
- 社団法人 日本看護協会（2002）『平成13年度 看護職員確保対策特別事業 看護政策立案のための基盤整備推進事業報告書』。
- 田川晴菜，窪田和巳，山口さおり，深堀浩樹（2013）「看護政策に携わる看護職が現在の職業・立場につくまでの経験」『日看管会誌』第17巻第1号，48-56頁。
- 田中幸子，菱山裕子（2005）「看護政策に参与する人材育成に関する研究—看護政策に関する学部教育の実態—」『北里看護学誌』第7巻第2号，19-27頁。
- 大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会（2017）「看護学教育モデル・コア・カリキュラム」。
- 大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会（2011）「大学における看護系人材養成の在り方に関する検討会 最終報告」。
- 中央教育審議会（2008）「学士課程教育の構築に向けて（答申）平成20年12月24日」。
- 中央教育審議会大学分科会制度・教育部会（2008）「学士課程教育の構築に向けて（審議のまとめ）平成20年3月25日」。
- 土山希美枝，大矢野修編（2008）『地域公共人材をになう人材育成』日本評論社。

- 新川達郎 (2009) 「ライフスキル教育の評価」 横山勝彦, 来田宣幸 『ライフスキル教育 —スポーツを通して伝える「生きる力」』 昭和堂。
- 新川達郎 (2015) 「「公共政策教育の基準」に関する検討とその課題」 『公共政策研究』 第 15 号, 64 - 77 頁。
- 西尾勝 (1995) 「省庁の所掌事務と調査研究企画」 西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学 第 2 巻 政策と管理』 有斐閣, 39 - 76 頁。
- 日本学術会議 基礎医学委員会・臨床医学委員会・健康・生活科学委員会合同 医学分野の参照基準検討分科会 (2017) 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 医学分野」。
- 日本学術会議 健康・生活科学委員会 看護学分科会 (2017) 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 看護学分野」。
- 日本学術会議 歯学委員会 歯学教育分科会 (2017) 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 歯学分野」。
- 日本学術会議 薬学委員会 薬学教育分科会 (2017) 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 薬学分野 (四年制教育を中心として)」。
- 日本学術会議 政治学委員会 政治学分野の参照基準検討分科会 (2014) 「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 政治学分野」。
- 日本公共政策学会 公共政策教育の基準に関する検討会 (2015) 「学士課程教育における公共政策学分野の参照基準」。
- 原田久 (2011) 「「89 年調査」以降における行政学の質的变化」 『年報行政学』 93 - 106 頁。
- 久常節子, 小池智子, 斉藤訓子 (2003) 「看護職の医療・看護政策に対する関心」 『日看管会誌』 第 6 巻第 2 号, 27 - 45 頁。
- 松下圭一 (1991) 『政策型思考と政治』 東京大学出版会。
- 松下圭一 (1975) 『市民自治の憲法理論』 岩波書店。
- 松下圭一 (1971) 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会。
- 真山達志 (1999) 「公共政策研究の一つの捉え方 —主として行政学の立場から—」 『公共政策』 1999 - 01 - 009. <http://www.ppsa.jp/pdf/journal/1999toc.html>
- 村上沙央里, 新川達郎 「アクティブ・ラーニングによる協働型環境教育の実証研究 —同志社大学政策学部における寄附講座を事例に—」 『同志社政策科学研究』 16 巻第 2 号, 73 - 89 頁。